



RECEITA PRÓPRIA NO FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

EDSON CARLOS FROES DE ARAÚJO

Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

edson.froes@unir.br

OSMAR SIENA

Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

siena@unir.br

TOMÁS DANIEL MENÉNDEZ RODRIGUEZ

Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

tomas@unir.br

RESUMO

O presente trabalho tem como tema o financiamento das Universidades Federais brasileiras (UFs) e objetivou analisar a participação de recursos de fonte própria no orçamento das UFs. Para compreensão do assunto, discutem-se aspectos relativos às formas de financiamento das UFs e a importância dos recursos de fonte de arrecadação própria na composição do orçamento. A pesquisa foi realizada utilizando método misto, adotando um projeto sequencial. Das 63 universidades federais, oito possuem ações orçamentárias específicas para implementação e manutenção de suas atividades, por serem fundadas a partir do ano de 2009. Por isso, foram excluídas do estudo. Assim, a amostra foi composta por 55 UFs. Os dados foram coletados no Sistema Tesouro Gerencial, alimentado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nos relatórios de gestão das instituições e por meio de questionário com os gestores. Foi constatado que os recursos de arrecadação própria das Universidades Federais representam 12% em relação aos recursos da Matriz de Outros Custeios e Capital (Matriz de OCC). Na visão dos gestores, a prestação de serviço, que inclui produtos, patentes, cursos, concursos, consultorias, assessorias e outras formas similares com contrapartida de terceiros, de natureza pública ou privada, é a principal fonte de captação desse tipo de recursos..

Palavras chave: Financiamento. Universidades Federais. Receita Própria.

1 INTRODUÇÃO

O tema sobre formas e fontes de financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) está relacionado aos objetivos do Estado e de governos, definidos a partir de políticas públicas abrangentes que podem ser consideradas como ações que buscam representar interesses de grupos alocados em espaços constitutivos da sociedade civil organizada.

Souza (2006) define política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. Desta forma, a formulação de políticas públicas se constitui no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no cotidiano. Neste contexto, os programas e projetos do Governo Brasileiro devem estar alinhados com os direitos sociais expressos na Constituição Federal de 1988, como a educação, conforme previsto no Art. 6º: “são direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, [...]” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

No Brasil, por imposição legal, cada esfera de governo deve aplicar um percentual mínimo de suas receitas com educação, conforme Art. 212 da Constituição Federal de 1988, sendo que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Quando se trata do financiamento da Educação Superior, o Governo Federal passa a ser o principal financiador da manutenção e do investimento, sendo importante o alinhamento desses recursos com o planejamento e as políticas públicas para as Universidades Federais. Assim sendo, no caso das Universidades Federais (UFs), pertencentes ao conjunto das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), na formulação do orçamento, os tetos e os limites previstos na Lei de Orçamento Anual (LOA) são definidos pelo Governo Federal, tendo como base: informações sobre estimativa de gastos com pagamentos para servidores ativos e inativos (vencimentos, encargos e benefícios) e limites para Programas e/ou Ações Orçamentárias Específicas definidas pelos Órgãos do Ministério da Educação (MEC).

Neste contexto, o Ministério da Educação (MEC) e a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) iniciaram, no ano de 1991, discussões para a elaboração de uma metodologia para a alocação de recursos orçamentários entre as UFs. O objetivo foi assegurar o equilíbrio da alocação orçamentária entre as instituições com vistas a garantir a estabilidade dos financiamentos e efetuar a distribuição de recursos a partir de critérios previamente definidos e divulgados (REIS, 2011). A discussão ao longo desse período resultaram na versão atual da Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital (Matriz OCC), definida pela Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013. Os da Matriz de OCC são distribuídos com base numa matriz matemática, observando diversos fatores como a produtividade acadêmica, o número de matrículas, os alunos concluintes, a avaliação dos cursos, etc. Observando os limites definidos pelo MEC para cada ação/atividade ou matriz que compõe o orçamento.

O orçamento das IFs também é composto por receitas próprias, que, após inseridas na Lei Orçamentária Anual (LOA), podem ser utilizadas. São receitas decorrentes de atividades realizadas pela Universidade, tais como aluguéis e emolumentos, convênios ou contratos de repasses, de consultoria, de projetos de cooperação com entidades públicas e privadas, de cursos de extensão e especialização e da realização de concursos públicos, entre outras. Neste contexto, uma questão que faz parte do debate sobre o financiamento da educação superior no Brasil é a que trata da viabilidade da arrecadação de recursos diretamente pelas UFs, sendo questionado em que medida essas instituições podem e/ou devem buscar fontes alternativas de captação de recursos àqueles tradicionalmente disponibilizados pelo Governo Federal, bem

como qual a participação desses recursos em seu orçamento. Assim, considerando este contexto e a importância do tema para as UFs, este estudo pretendeu responder ao seguinte questionamento: qual a participação de recursos de fonte própria no orçamento das Universidades Federais, quais suas principais fontes e quais os principais fatores que influenciam na arrecadação? Por isso, o trabalho teve como objetivo identificar o percentual de receita própria em relação ao orçamento de OCC das Universidades Federais, suas principais fontes e fatores que influenciam na arrecadação.

2 FINANCIAMENTO E ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

As Universidades Federais têm sua autonomia na Constituição Federal de 1988, como previsto em seu Art. 207: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Além dessa garantia, conforme o Art. 55 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, “caberá a União assegurar, anualmente, em seu orçamento geral, recursos provenientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.”. De acordo com Amaral (2008), a garantia da autonomia de gestão financeira, isto é, o financiamento das atividades das universidades federais, é essencial para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa, extensão e de interação com a comunidade acadêmica. No entanto, no Brasil, nunca houve a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento dessas instituições. Conforme Quintana (2005), nota-se a dificuldade de execução plena do planejamento pretendido, obrigando as Universidades Federais se adequarem em relação ao contexto político e econômico.

O orçamento é parte do planejamento governamental. De acordo com Oliveira (2007), o planejamento possui a filosofia de otimização e pode ser caracterizado pela utilização de técnicas matemáticas e estatísticas, de modelos de simulação e de pesquisa operacional. É um processo contínuo envolvendo um conjunto de decisões que podem ser separadas por níveis hierárquicos divididos em três tipos, o estratégico, o tático e o operacional. No setor público, mesmo com suas peculiaridades, o processo de planejamento é semelhante a qualquer outra organização; conterá os mesmos aspectos que todo plano deve ter, como objetivos e metas, meios de realização e meios de avaliação e controle (SILVA *et al.*, 2012).

No caso brasileiro, o sistema de planejamento é composto, basicamente, por três elementos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo competência do Congresso Nacional a análise e a aprovação desses instrumentos. O PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada. A LDO compreenderá as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1964). O orçamento do exercício financeiro é definido pela lei orçamentária anual (LOA). Dessa forma, o planejamento orçamentário se apresenta como componente de relevância no processo de definição do futuro da instituição, bem como no estabelecimento das formas como esta situação será atingida, constituindo-se parte da essência do planejamento, sendo possível verificar a disposição dos recursos destinados para a execução de cada plano. O orçamento, então, é um instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período

(BRASIL, 2017a). A Constituição consolidou a concepção de associação entre planejamento e orçamento definidos em um mesmo sistema, tornando obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada, conforme previsto no Art. 165 da Constituição Federal de 1988.

O orçamento público é o elo entre a entrada de recursos (receitas) e a saída de recursos (despesas). Desta forma, o sistema do orçamento público é estruturado e complexo, uma vez que a receita pública deve estar alinhada e definida por meio de suas fontes, para que no momento da execução orçamentária (despesa) não sejam comprometidos os princípios orçamentários, o planejamento e os planos de governo. As despesas são empenhadas ou comprometidas de acordo com o objeto do gasto, associado a seis grupos de natureza de despesa: Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões financeiras e Amortização da Dívida (BRASIL, 2017a).

As despesas classificadas como outras despesas correntes (custeio) são utilizadas para gastos com manutenção de contratos continuados (energia, vigilância, água e esgoto, limpeza e conservação, manutenção de imóveis e reformas, outros), aquisição de material de consumo, pagamento de diárias e passagens, bolsas, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, entre outros (BRASIL, 2017a). Já as despesas de investimentos são destinadas ao planejamento e à execução de obras, instalações e aquisição de equipamentos e demais materiais permanentes (equipamentos, mobiliários, livros, etc.) (BRASIL, 2017a). As inversões financeiras abrangem os gastos com aquisição de imóveis em utilização, aquisição de bens para revenda, aquisição de títulos de crédito, de títulos representativos de capital já integralizado, constituição ou aumento de capital de empresas, concessão de empréstimos, entre outros (BRASIL, 2017a). Por fim, a amortização da dívida é destinada para o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária (BRASIL, 2017a). Desta forma, o orçamento público é um processo contínuo, flexível e dinâmico, demonstrando, em termos financeiros para um período específico, os planos e os programas de trabalho definidos pelo Governo, ou seja, é o ato pelo qual o chefe do poder executivo prevê a arrecadação de receita e fixa a realização de despesas, em que o poder legislativo, por meio de lei, autoriza e acompanha a execução.

A definição dos limites e dos recursos orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), que são disponibilizados para cada ministério, fica sobre a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). O MEC realiza a distribuição do montante da receita para cada universidade observando a execução orçamentária de exercícios anteriores e aplicando um sistema de rateio entre as instituições para definição das matrizes orçamentárias. Assim, como as Universidades Federais compõem a estrutura do Ministério da Educação (MEC), cada unidade tem sua receita prevista com base na execução do orçamento dos exercícios anteriores e na tendência de correção inflacionária para o exercício de execução do orçamento. Desta forma, cabe as UFs informar ao MEC a previsão de receita própria que deve compor o seu orçamento; o MEC, então, recebe as demandas e consolida as informações para compor a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do ano subsequente.

O orçamento das UFs tem seus limites previstos na Lei de Orçamento Anual (LOA) do ano de realização do orçamento, formulado por meio do levantamento de informações sobre estimativa de gastos com pagamento para servidores, resultados da aplicação das fórmulas de matrizes orçamentárias, sendo que cada matriz possui sua destinação específica, bem como sua própria fórmula de rateio entre as universidades. Os limites para Programas e/ou Ações Orçamentárias também são definidos pelo Governo Federal observando o contexto político, ambiental, econômico e social para subsidiar a execução das estratégias previstas.

Quanto às características para formação do orçamento de cada universidade federal, a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) adota uma matriz para distribuição de recursos de custeio e investimento. Essa Matriz, denominada de Matriz para Recursos de Outros Custeios e Capital (Matriz de OCC), atende as regras acordadas entre a Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), a Secretaria de Educação Superior (SESu) e o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES (FORPLAD), que resultou no modelo utilizado pelo MEC como forma de rateio dos recursos entre as Universidades Federais. Para os resultados da Matriz de OCC são coletados dados no Censo da Educação Superior, Siapenet e CAPES. Os recursos decorrentes dessa matriz são destinados aos investimentos e à manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão das Universidades Federais, aliando aos recursos de fonte de arrecadação própria. A matriz considera elementos como o número de alunos equivalentes, o ciclo do curso, a modalidade de ensino, o nível do curso, a categoria da organização, a taxa de sucesso, entre outros fatores definidos pela Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013.

Entre os recursos financiadores das atividades das Universidades Federais existem os recursos próprios, aqueles diretamente arrecadados que provêm da prestação de serviços, além da cobrança de taxas administrativas, recebimento de aluguéis, etc. Classificam-se neste grupo, receitas cuja arrecadação têm origem no esforço próprio de órgãos e demais entidades nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do próprio patrimônio e remunerada por preço público ou tarifas, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos. Porém, “[...] entre as entidades da administração indireta, há várias situações de interesse para a presente questão. As autarquias e fundações públicas geram pouca ou quase nenhuma receita própria e dependem de recursos do Tesouro para sua manutenção” (GIACOMONI, 2010, p. 93). Também compõe receita própria as receitas provenientes das instituições de fomento, como Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), fundações estaduais de amparo à pesquisa e correlatas e Fundações de Apoio às Universidades.

Com o objetivo de oferecer uma alternativa para proporcionar flexibilidade nas tarefas de ensino, pesquisa e extensão das universidades federais, enquanto entidades da administração pública constituídas sob a forma de autarquias ou fundações públicas, surgiram as Fundações de Apoio, regidas pelo direito privado, visando proporcionar agilidade às atividades universitárias como um todo, gerindo recursos em prol do ensino, da pesquisa e da extensão universitárias. Este tema ainda é questionado pela sua natureza e forma de participação na execução orçamentária das universidades federais, sendo um assunto constantemente discutido pelos órgãos de controle do Governo Federal. Observa-se que, em razão da demanda pela manutenção da cooperação das Fundações de Apoio com as Universidades Federais, houve uma alteração no Art. 3º, § 1º, da Lei 8.958/94 em 2013, passando a estabelecer que as fundações de apoio, com a anuência expressa das instituições apoiadas, poderão captar e receber diretamente os recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional

Desta forma, as universidades federais utilizam as Fundações de Apoio amparadas em parecer emitido pela Advocacia Geral da União (AGU) e conforme alteração na Lei nº 8.958/94 ocorrida em 2013 (BRASIL, 2013):

Assim, existem várias formas de parcerias realizadas com as Fundações de Apoio, sendo que todas buscam proporcionar a agilidade no desempenho das atividades universitárias de ensino, pesquisa e extensão. Todavia, ainda existem constantes análises dos órgãos de controle externo sobre a contratação das fundações de apoio para o desenvolvimento das atividades sem que haja prejuízo aos cofres públicos. Contudo, mesmo considerando que a

arrecadação de recursos de fonte própria seja de competência exclusiva das Universidades Federais, fatores externos como contingenciamentos orçamentários e bloqueios de crédito, bem como a não liberação de orçamento e financeiro por parte dos órgãos superiores, prejudicam o planejamento e, conseqüentemente, a execução orçamentaria das UF's.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com dados publicados pelo Censo da Educação Superior em 2016, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2016), o ensino superior no Brasil é composto por 103 IFES, sendo 63 Universidades Federais (UF's) e 40 Institutos Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's); porém, são 55 as UF's que recebem recursos a partir do cálculo da Matriz de OCC – estas últimas instituições foram as unidades componentes da amostra. Portanto, foram excluídas oito universidades federais considerando que no ano de 2016 possuíam ações orçamentárias específicas para implementação e manutenção de suas atividades, por serem fundadas a partir do ano de 2009 e ainda não estão inseridas nos cálculos de rateio da Matriz de OCC. O marco temporal da pesquisa é o exercício financeiro de 2016, observando as disponibilidades dos dados que foram coletados e analisados na pesquisa.

Em termos gerais, a pesquisa foi realizada utilizando método misto combinando as, adotando a estratégia sequencial. Creswell (2010) define que esse método pode ser utilizado para explicar e interpretar os resultados quantitativos por meio de coleta e de análise de acompanhamento dos dados quantitativos. Observando as recomendações de Creswell (2010), essa pesquisa teve como método predominante a abordagem quantitativa, pois trabalhou com dados numéricos e utilização de técnicas estatísticas tais como aqueles da estatística descritiva e a análise de correlação. Quanto aos procedimentos técnicos a pesquisa é documental (SEVERINO, 2007), uma vez que, de acordo com Gil (2007, p. 46), documento traz vantagens e agilidade para a coleta de informações.

O trabalho buscou informações divulgadas nos relatórios de gestão das universidades federais, apresentado ao Tribunal de Contas da União (TCU), relatórios do sistema do tesouro gerencial e dados coletados no Censo da Educação Superior, além de outros documentos oficiais publicados ou disponibilizados pelas instituições.

Neste trabalho, define-se constitutivamente receita própria como sendo recursos arrecadados resultantes do recebimento de taxas administrativas, acadêmicas, aluguéis e demais atividades que configurem o recebimento de valores destinados à conta única das UF's, por meio de relatório extraído do tesouro gerencial, considerados como receita própria os recursos de convênio e os recursos de termos de execução descentralizada.

Para a identificação do percentual de receita própria em relação ao orçamento de OCC das universidades federais e para identificar quais as principais fontes de financiamento de recursos de fonte própria das UF's, os dados foram organizados em planilha, discriminando o nome da Universidade, a ação orçamentária, a fonte de recurso e qual a categoria econômica.

Considerando que nem todas as Universidades possuem Hospital Universitário (HU), para esse trabalho não foram considerados os indicadores relacionados ao HU's inseridos no relatório de gestão, para evitar disparidades nos valores encontrados, sendo excluído também o valor destinado para pagamento da despesa de pessoal ativo e inativo, contribuições, benefícios e outros recursos com destinação específica, como o caso do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Também coletados dados relativos às características das universidades referentes ao ano de 2016, tais como a idade da instituição, a região, o percentual de professores doutores, a relação de quantitativo de técnico e professor por aluno e o conceito do Índice Geral dos Cursos de graduação. Foram verificados, ainda, o número total de alunos matriculados na

graduação e total de alunos matriculados na pós-graduação. Além dos indicadores da Decisão nº 408/2002 – TCU – Plenário: Custo Corrente/Aluno Equivalente; Aluno Tempo Integral/Professores Equivalentes; Aluno Tempo Integral/Funcionários Equivalentes; Funcionário Equivalente/Professores Equivalentes; Grau de Participação Estudantil (GPE); Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG); Conceito CAPES/MEC para Pós-Graduação; Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD); e, Taxa de Sucesso na Graduação (TSG).

Esses dados foram utilizados para a identificação de possível relação entre as características das UFs e percentuais de arrecadação de recursos próprios das UFs em relação aos recursos de OCC, por meio da análise de correlação. De acordo com Furtado (2006, p. 5), “[...] o instrumento empregado para a medida da correlação linear é o coeficiente de correlação. Esse coeficiente deve indicar o grau de intensidade da correlação entre duas variáveis e, ainda, o sentido dessa correlação (positivo ou negativo).”.

Na vertente qualitativa (GODOY, 1995), foram consultados 55 gestores, entre Pró-Reitores de Planejamento ou de Administração dependendo da estrutura de cada UF, por meio de questionário eletrônico com questões abertas para identificar, na percepção dos mesmos, quais os principais fatores que influenciam na arrecadação própria. Ao todo, foram respondidos 36 questionários apresentados aos gestores, correspondendo a 65% de taxa de resposta. As respostas foram consolidadas em palavras-chave a fim de proporcionar uma análise mais objetiva.

No Quadro 1 são apresentados os tipos de dado coletados, como foram organizados, como foram analisados e tipos de método/técnica utilizados.

Quadro 1 - Coleta e tratamento dos dados para o diagnóstico.

Dados	Fonte dos Dados	Coleta e Organização dos Dados	Análise dos Dados
Receita Própria e Receita da Matriz de OCC.	Sistema Tesouro Nacional.	Separada por tipo de arrecadação (tesouro e fonte própria). Recursos de convênios e de descentralização foram considerados como receita própria.	Representação em percentuais da receita em relação à Matriz de OCC.
Características das UFs: Idade da instituição, Região, Número de alunos o, Percentual de professores doutores, Relação de quantitativo de técnico e professor por aluno, Média de conceito Capes para cursos de pós-graduação e; Média de conceito para cursos de graduação.	Relatórios de gestão das UFs. Censo da Educação Superior de 2016.	Planilha com especificação dos dados por UF.	1. Estatística descritiva 2. Relação das características das UFs com percentuais de arrecadação de recursos próprios em comparação aos recursos da Matriz OCC; e, 3. Análise de correlação entre variáveis.
Principais Fontes de Recursos de Fonte Própria.	1. Sistema Tesouro Nacional. 2. Relatórios de gestão das UFs.	Identificação das fontes da arrecadação (taxas administrativas, taxas acadêmicas, convênio etc.) e a participação de cada uma.	1. Verificação de quanto representa os recursos de fonte própria, definindo quais são as principais fontes. 2. Estatística Descritiva.

Fatores que influenciam a arrecadação de recursos de Fonte Própria na visão dos gestores.	Gestores das UFs.	Questionários com questões abertas.	Análise de conteúdo: identificação, na visão dos gestores, de quais as principais fontes de recursos e quais os principais fatores influenciam a arrecadação.
---	-------------------	-------------------------------------	---

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa bibliográfica.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O orçamento das universidades federais brasileira para o exercício de 2016 foi estabelecido na Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016. De acordo com o Sistema Tesouro Gerencial, os valores atualizados, após suplementações, estão explicitados na tabela 1.

Tabela 1 - Dotação realizada para as Universidades Federais em 2016.

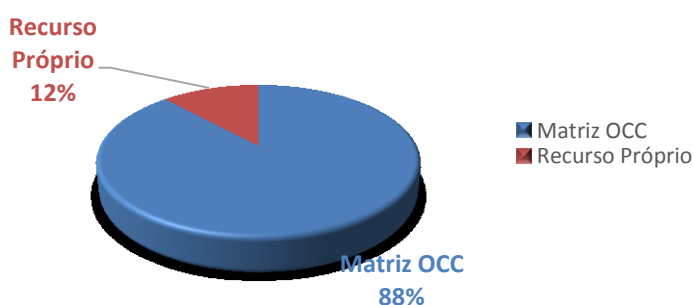
INSTITUIÇÃO	Pessoal e Encargos	Custeio	Investimento e Inversão Financeira	TOTAL
UNIVERSIDADES	34.114.446.469,00	7.941.200.670,00	2.309.363.635,00	44.365.010.774,00
PERCENTUAL	76,89%	17,90%	5,21%	100%

Fonte: Tesouro Gerencial (BRASIL, 2017c).

Observa-se que 76,89% do orçamento foi destinado para pagamento de pessoal e encargos, assim, sobra o percentual de 23,11% distribuídos entre custeio e investimento que serão destacados na pesquisa como valores responsáveis pelo desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

No gráfico 1 está representada a relação do recurso da Matriz de OCC e dos recursos de fonte própria das universidades federais.

Gráfico 1 - Recurso Matriz OCC x Recursos de Fonte Própria.



Fonte: Tesouro Gerencial (BRASIL, 2017c).

Portanto, os recursos de arrecadação própria das universidades federais representam 12% dos recursos da Matriz de OCC. Dessa forma, identificando a representatividade dos recursos próprios, buscou-se verificar quais as ações que os compõem.

Na tabela 2 é apresentada a distribuição de recursos próprios entre orçamento de custeio e capital nas universidades federais.

Tabela 2 - Divisão dos Recursos de Fonte Própria.

TOTAL –	INVESTIMENTO	143.398.630,85	20,51%
---------	--------------	----------------	--------

UNIVERSIDADES (Recurso Próprio)	CUSTEIO	555.895.579,19	79,49%
TOTAL	GERAL	699.294.210,04	100%

Fonte: Tesouro Gerencial (BRASIL, 2017c).

Observou-se que 79,49% dos recursos próprios são referentes a atividades de manutenção, destacando o percentual de 20,51% relativos a investimento e inversão financeira, que se comparados aos recursos de capital totais destinados às UFs (5,21%), apresentam alternativas para o incremento no orçamento de recursos para obras e equipamentos.

Na tabela 3 é demonstrado o percentual de arrecadação própria em relação à Matriz de OCC das 55 Universidades Federais brasileiras.

Tabela 3 - Arrecadação de Fonte Própria das UFs em Relação aos Recursos de OCC.

CLAS.	Und. Orçamentária	Universidade Federal	Receita Própria (%)
1	26237	Universidade Federal de Juiz de Fora	65,86
2	26271	Fundação Universidade de Brasília	55,59
3	26248	Universidade Federal Rural de Pernambuco	45,42
4	26234	Universidade Federal do Espírito Santo	38,03
5	26243	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	36,46
6	26262	Universidade Federal de São Paulo	34,04
7	26241	Universidade Federal do Paraná	33,93
8	26236	Universidade Federal Fluminense	33,38
9	26246	Universidade Federal de Santa Catarina	32,34
10	26238	Universidade Federal de Minas Gerais	30,73
11	26263	Universidade Federal de Lavras	29,43
12	26273	Universidade Federal do Rio Grande	28,28
13	26239	Universidade Federal do Pará	27,59
14	26235	Universidade Federal de Goiás	27,55
15	26230	Fund. Universidade Federal Vale São Francisco	26,86
16	26245	Universidade Federal do Rio de Janeiro	26,49
17	26279	Fundação Universidade Federal do Piauí	26,27
18	26247	Universidade Federal de Santa Maria	25,95
19	26286	Fundação Universidade Federal do Amapá	25,83
20	26251	Fundação Universidade Federal de Tocantins	24,68
21	26280	Fundação Universidade Federal de São Carlos	24,67
22	26242	Universidade Federal de Pernambuco	24,64
23	26275	Fundação Universidade Federal do Acre	24,26
24	26244	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	24,22
25	26232	Universidade Federal da Bahia	24,08
26	26272	Fundação Universidade do Maranhão	23,10
27	26250	Universidade Federal de Roraima	22,44
28	26350	Fundação Universidade Fed. da Grande Dourados	21,73
29	26277	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto	20,21
30	26351	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	20,21
31	26270	Fundação Universidade do Amazonas	18,87
32	26282	Fundação Universidade Federal de Viçosa	18,45
33	26278	Fundação Universidade Federal de Pelotas	17,93
34	26264	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	16,65
35	26255	Universidade Fed. Vales Jequitinhonha e Mucuri	15,88
36	26233	Universidade Federal do Ceará	14,90
37	26254	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	12,58
38	26276	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	12,49
39	26283	Fundação Universidade Fed. de Mato Grosso do Sul	11,97
40	26352	Fundação Universidade Federal do ABC	11,59
41	26281	Fundação Universidade Federal de Sergipe	11,33
42	26240	Universidade Federal da Paraíba	11,09

43	26285	Fundação Universidade Federal de S. J. Del-Rei	10,64
44	26253	Universidade Federal Rural da Amazônia	10,61
45	26249	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	10,44
46	26274	Fundação Universidade Federal de Uberlândia	10,19
47	26260	Universidade Federal de Alfenas	9,61
48	26231	Universidade Federal de Alagoas	8,09
49	26261	Universidade Federal de Itajubá	7,94
50	26266	Fundação Universidade Federal do Pampa	7,50
51	26258	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	7,35
52	26284	Fund. Univ. Fed. de Ciências da Saúde de Porto Alegre	6,82
53	26268	Fundação Universidade Federal de Rondônia	5,58
54	26269	Universidade Federal do Estado Rio de Janeiro	4,74
55	26252	Universidade Federal de Campina Grande	3,78

Fonte: Elaborada pelos autores.

Na tabela 4 estão os valores de acordo com a classificação do Índice Geral de Curso (IGC) em relação a arrecadação de receita de fonte própria pelas universidades federais.

Tabela 4 - Arrecadação de Fonte Própria Versus IGC.

IGC	3	4	5
Receita Própria (%)	19,50	19,94	28,75

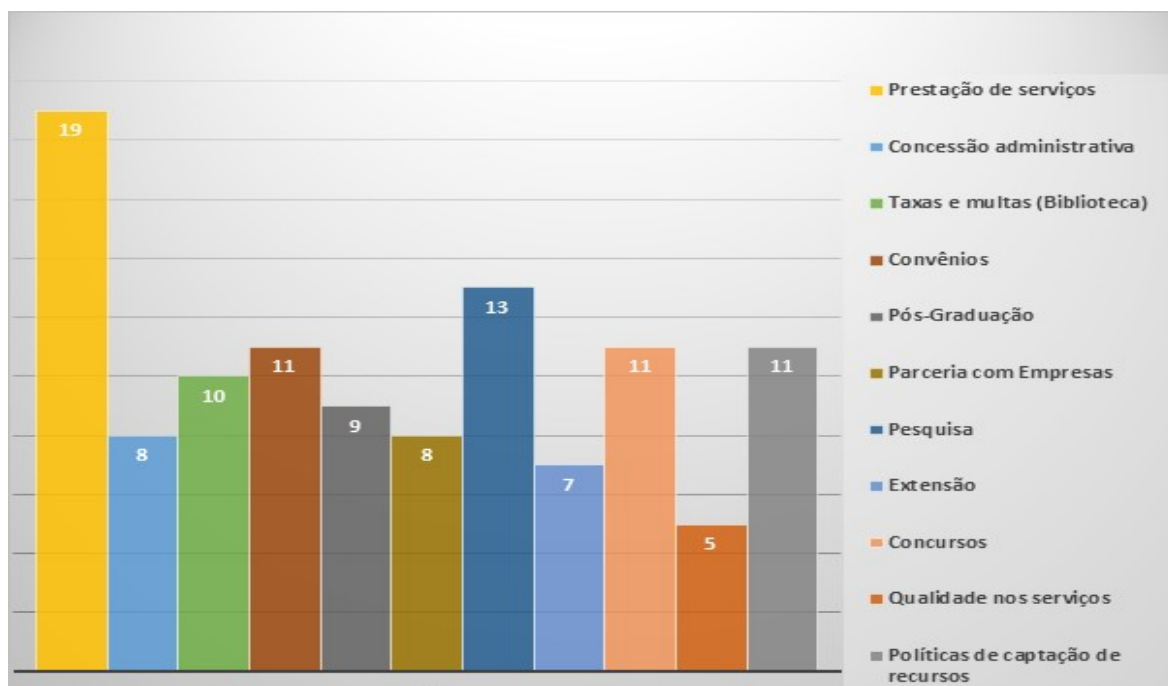
Fonte: elaborada pelos autores.

O Índice Geral de Curso (IGC) é um indicador de qualidade das Instituições de Educação Superior, que considera o Conceito Preliminar de Curso (CPC) dos cursos avaliados no ano do cálculo e nos dois anos anteriores, referindo-se a um triênio, contendo todas as áreas avaliadas previstas no Ciclo Avaliativo do Enade.

Verificou-se que quanto maior a classificação do IGC, as UFs possuem maiores valores arrecadados. Contudo, o aumento no percentual de arrecadação de fonte própria fica mais significativo apenas nas UFs classificadas com o IGC correspondente a 5, sugerindo que a qualidade dos cursos influenciam na arrecadação própria.

Quanto a pesquisa realizada com os dirigentes das Universidades Federais, Pró-Reitores de Planejamento e Administração, verifica-se no gráfico 1 os fatores que mais contribuem para a arrecadação de receita própria da universidade.

Gráfico 1 - Fatores que mais contribuem para a arrecadação de receita própria.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Constatou-se que, na visão dos gestores, o fator que mais contribui para a arrecadação própria é a prestação de serviços. A prestação de serviço, neste sentido, pode ser realizada pelos docentes ou técnicos-administrativos, envolvendo serviços, produtos, patentes, cursos, concursos, consultorias, assessorias e outras formas similares com contrapartida de terceiros, de natureza pública ou privada.

A arrecadação por meio de pesquisa também possuiu representatividade, sendo aquela relacionada aos recursos oriundos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e das fundações estaduais de amparo à pesquisa e correlatas.

Outro fator que contribui para a arrecadação está relacionado a celebração de convênios, classificada como Fonte 281, e que pode ser firmada com estados, municípios ou empresas privadas, sendo forma de captar recursos desvinculados do repasse realizado pelo Governo Federal. Também representativa é a arrecadação por meio da realização de concursos para outros órgãos – de certa forma, este item já está inserido na prestação de serviços, no entanto, foi destacado das demais formas.

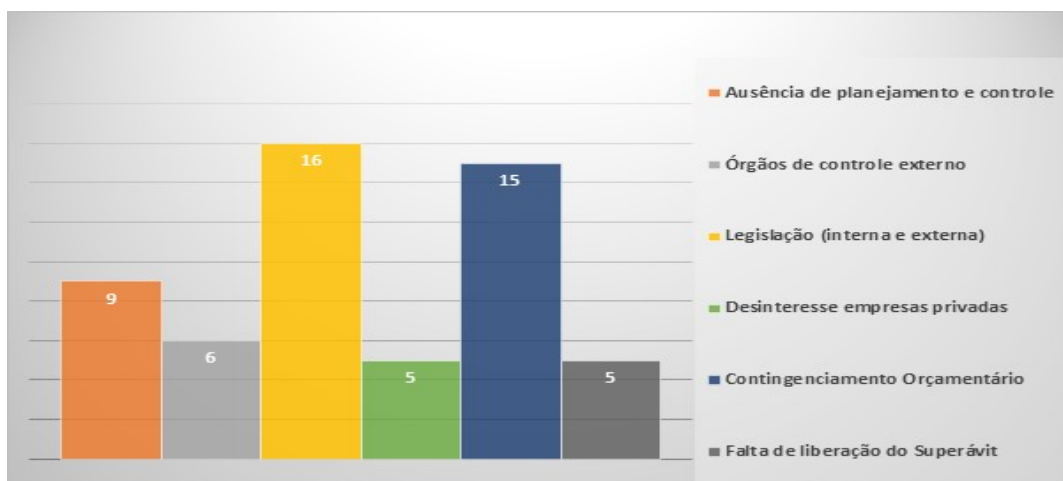
Existem, ainda, outros fatores também citados nas entrevistas que estão diretamente ligados à prestação de serviços, como por exemplo a formação de parcerias públicas e privadas, a cobrança de taxas administrativas (como emissão de 2ª via de diploma) e a emissão de multas (atraso na devolução de livros).

A captação de recursos por meio de convênios também é citada, mesmo que seja necessária a inclusão de fonte de convênio (Fonte 281) no orçamento da universidade, o que deve estar condicionado aos limites impostos pela Emenda Constitucional 95/2016. Esta fonte continua, na visão dos gestores, como fator para captação de recursos desvinculados da Matriz de OCC.

A realização de provas de concursos públicos para outros órgãos também se destaca como alternativa para a arrecadação de recursos próprios. Neste item está agregado, ainda, a qualificação dos servidores e nome (marca) da Universidade, além da formulação e manutenção de parcerias.

No gráfico 2 são apresentados os fatores que dificultam a arrecadação de receita própria da universidade na visão dos gestores.

Gráfico 2 - Fatores que dificultam a arrecadação de receita própria.



Fonte: Elaborado pelos autores.

O item que recebeu o maior quantitativo de citações dos gestores como fator que dificulta a arrecadação própria é a legislação interna e externa, isto é, as normas, as leis e os regulamentos editados pelo Governo Federal e as próprias UFs que dificultam a possibilidade de aumento da receita de fonte própria. Quanto a esse item restritivo, a principal norma mencionada foi a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (BRASIL, 2016), em 15 de dezembro de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que tem como premissa o equilíbrio das contas públicas e a contenção dos gastos, estabelecendo limitações para as despesas primárias. Neste sentido, o Executivo não poderá ampliar despesa primária acima do limite e a inclusão de novas demandas na Lei Orçamentária Anual (LOA) está condicionada a solicitação de remanejamento de outras dotações existentes, isto é, dependendo da execução orçamentária durante o exercício, poderá prejudicar o planejamento institucional, além de comprometer despesas previamente planejadas.

A realização de contingenciamento orçamentário por parte do governo é outro fator que prejudica a arrecadação de receita própria pelas Universidades, uma vez que os contingenciamentos afetam os orçamentos previstos como receita própria, das fontes 250 e 280, ainda que afetem o orçamento da Matriz de OCC destinados à manutenção das instituições, sendo necessário, então, o remanejamento de limites orçamentários entre as ações, o que também afeta a arrecadação própria mesmo que prevista.

Quanto ao item ausência de planejamento e controle, dos que se destacaram, foi na visão dos gestores o único item que está relacionado a gestão, isto é, pode ser melhorado por ações exclusivas da gestão, não dependendo diretamente de atores externos, contemplando, também, a falta de políticas internas (especialmente de sistema de cobrança) e morosidade administrativa.

Outro fator indicado que afeta a arrecadação própria é a ação dos órgãos de controles externos, uma vez que, na visão dos gestores, as normas e as recomendações expedidas, em especial pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), influenciam negativamente na receita própria.

O desinteresse das empresas privadas em financiar as atividades de ensino, pesquisa e extensão, na visão dos gestores, também prejudica na arrecadação de receita própria, o que

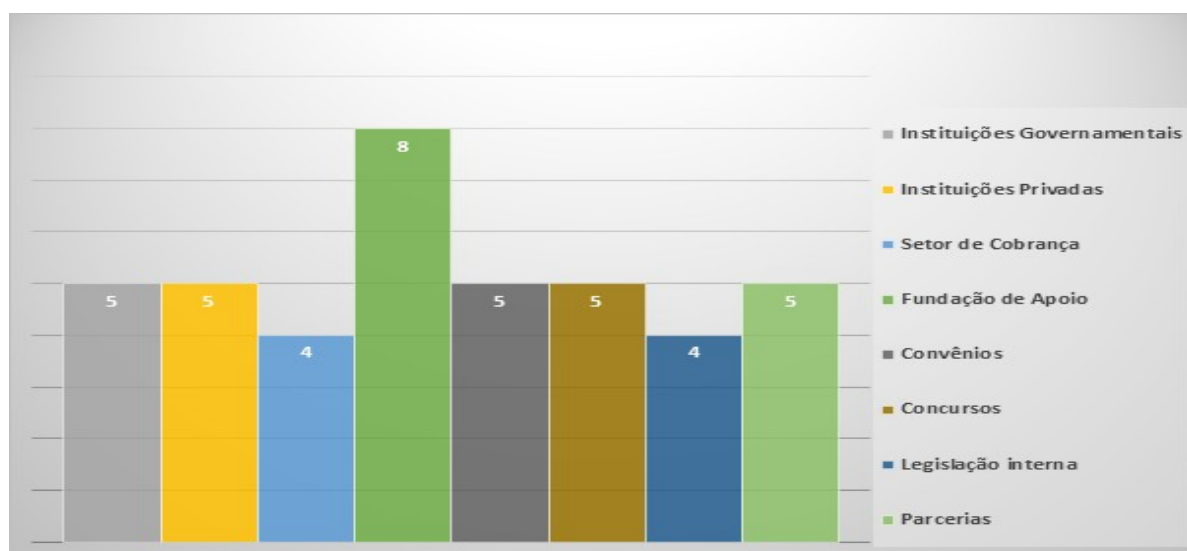
pode estar relacionado a falta de políticas internas e falta de ampla divulgação das atividades realizadas pelas universidades.

A falta de liberação do superávit financeiro em favor das universidades é outro fator que prejudica a arrecadação de receita própria na visão dos gestores. Ou seja, a Lei nº 4.320 estabelece, no seu Artigo 43, a possibilidade de suplementação do orçamento por superávit financeiro apurado no exercício anterior, por meio de abertura de crédito adicional suplementar ou especial.

A existência de conta única para o recebimento de receita pelas UFs também foi considerada como fator que dificulta a arrecadação, pois a UF pode até arrecadar recursos das diversas fontes possíveis, configurando financeiro, no entanto, necessita também de autorização para utilização, isto é, do orçamento. Sendo assim, a arrecadação acaba depositada na conta única da União.

Em relação as principais estratégias adotadas para aumentar a arrecadação própria da Universidade, segue no gráfico 3 as que se destacaram.

Gráfico 3 - Principais estratégias adotadas para aumentar a arrecadação própria.



Fonte: Elaborado pelos autores.

A principal estratégia adotada, na visão dos gestores, está relacionada a existência e cooperação entre a universidade e Fundação de Apoio como alternativa na execução das tarefas de ensino, pesquisa e extensão das Universidades Federais de modo mais flexível e eficiente, aumentando a possibilidade de arrecadação própria. Dentre as estratégias citadas pelos gestores, três estão diretamente relacionadas à formulação de parcerias, seja com instituições governamentais ou com instituições privadas, demonstrando a importância dessas como alternativa no aumento da arrecadação própria.

Recursos captados por meio de convênios, embora citados como fator que contribui para a arrecadação própria, também aparecem como fatores dificultadores em função dos limites impostos pela Emenda Constitucional 95/2016. Outras estratégias identificadas na pesquisa referem-se a criação de setor de cobrança com vistas a diminuir a inadimplência dos devedores e a necessidade de recebimento dos valores impostos por multas administrativas.

Além disso, foi verificada a necessidade de fortalecimento e de manutenção do nome da universidade por meio do *marketing* institucional, proporcionando, assim, maior visibilidade e credibilidade no desempenho de suas atividades educacionais e prestação de serviço à sociedade. Por fim, houve a baixa representatividade dos itens relacionados a concessão administrativa, pós-graduação, termos de execução descentralizada, legislação externa favorável, doação de ex-alunos e divulgação de competências.

5 CONCLUSÕES

Neste trabalho foi discutido como é formado o orçamento das UFs, observando que 76,89% correspondem a despesa com pessoal (salários e encargos) para o exercício de 2016, restando o percentual de 17,90% para despesas de custeio e 5,21% para despesas de capital (investimento). Foi constatado que os recursos de arrecadação própria das Universidades Federais representam 12% em relação aos recursos da Matriz de OCC. Desse montante, foram distribuídos 79,49% para despesas de custeio e 20,51% para despesas de capital (investimento), observando que a principal fonte de recursos própria está classificada na Fonte 250, que corresponde a recursos próprios não-financeiros do exercício corrente.

Foi possível verificar que, na visão dos gestores, a prestação de serviço, que envolve serviços, produtos, patentes, cursos, concursos, consultorias, assessorias e outras formas similares com contrapartida de terceiros, de natureza pública ou privada, é a principal fonte de captação de recursos desvinculados da Matriz de OCC.

A arrecadação por meio de pesquisa e pós-graduação também foi bastante citada pelos gestores, sendo aquela relacionada aos recursos oriundos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e das fundações estaduais de amparo à pesquisa e correlatas. Além disso, a existência e a cooperação da Fundação de Apoio como alternativa na execução das tarefas de ensino, pesquisa e extensão das Universidades Federais despontam como possibilidade de arrecadação própria.

Outro fator que deve ser considerado a partir dos resultados da pesquisa é a existência da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que, em síntese, estabelece que as despesas da União só poderão aumentar conforme a inflação do ano anterior, tendo como base o ano de 2017, que foi de 7,2%, e para os demais anos será corrigido pela inflação medida pelo IPCA, vedando a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado, impossibilita a utilização dos recursos arrecadados diretamente pelas UFs, sem que haja uma autorização prévia prevista na Lei Orçamentária Anual do exercício correspondente.

Quanto a importância para a arrecadação de recursos de fonte própria, em termos práticos, mesmo com a edição da Emenda Constitucional 95/2016, historicamente as UFs não utilizam todo o orçamento disponibilizado na Lei Orçamentária Anual, isto ocorre basicamente por dois fatores, o primeiro em razão das políticas restritivas de contingenciamentos do governo, que obriga as UFs priorizarem quais fontes e ações serão afetadas para adequar aos limites impostos, o segundo fator está relacionada a falha no processo de planejamento das UFs, isto é, na maioria das instituições existe um distanciamento entre a atividade de definição de recurso próprio a ser arrecadado no ano, com as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Não podem ser desconsideradas as atividades das Fundações de Apoio como assessoramento das universidades federais no planejamento e execução de suas políticas de fomento ao ensino, a pesquisa e a extensão universitária, sendo alternativa de flexibilização e agilidade no desempenho das atividades, com possibilidade de promover a integração Universidade/Empresa/Governo.

Assim, observando o contexto de contingenciamentos e restrições orçamentárias iniciados a partir do exercício financeiro de 2014, afetando a educação pública superior, em especial as universidades federais, é imperioso buscar mecanismos para que os impactos causados não afetem ou prejudiquem os objetos e metas propostas pelas UFs perante a comunidade acadêmica.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e Financiamento das IFES: desafios e ações. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/2191/219114874003.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer 14/2013 CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU**. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238681. Acesso em: 23 mar. 2018
- BRASIL. **Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em 02 abr. 2018
- BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. **Resolução Nº 061/2016-CONSAD, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: http://arquivos.info.ufrn.br/arquivos/2017107193734a396810697cff3e761ff/res0612016-disciplina_o_relacionamento_entre_a_UFRN_e_a_FUNPEC.pdf Acesso em: 23 maio. 2018
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2017a. Brasília. 2016. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mt0_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf. Acesso em: 10 jul. 2017.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP**. 7. ed. 2017b. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6>. Acesso em: 22 maio 2018.
- BRASIL. **Tesouro Gerencial**. 2017c. Disponível em: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/servlet/mstrWeb?pg=login>. Acesso em: 09 ago. 2017.
- CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/0D/es/v25n88/a03v2588.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2017.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto**. Trad. Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FURTADO, J. **Apostila de métodos quantitativos**. Belém: Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/UFPA. 142p. (Apostila do curso de especialização em gestão empresarial, modalidade semipresencial, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará). Disponível em: http://www.aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php?file=%2F61911%2Fmod_resource%2Fcontent%2F0%2FAPOSTILA_DE_METODOS_QUANTITATIVOS_-_PROF._JOAO_FURTADO.pdf. Acesso em: 27 jun. 2017.

GIACOMONI, James **Orçamento público**. 15. Ed., ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. 10. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 16 maio 2017.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

QUINTANA, Alexandre Costa; SAURIN, Valter. Fontes de Financiamento e Despesas por Categorias Econômicas no Ensino Superior: Uma Análise Comparativa em Três Universidades Federais da Região Sul. **Revista de Ciências da Administração**, v. 7, n. 13, p. 1-20, ene./jul., 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2328/2039>. Acesso em 24 maio 2017

REIS, C. Z. T. **Estágios da institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades federais brasileiras**. Viçosa. 2011. Disponível em: <http://locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/1947/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 maio 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. **Educação, Sociedade & Culturas**, v.18, n. 23, p. 137-202, mar. 2005. Disponível em: <http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC23/23-Boaventura.pdf> Acesso em: 27 jul. 2017

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. Atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Patrícia Maria *et al.* Planejamento orçamentário: as práticas da Universidade Federal de Lavras. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 209-227, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n4p209/23688>. Acesso em: 30 maio 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 16 maio 2017.